

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 83
Marzo 2010

La agenda de inmigración de la UE hacia Europa oriental: diseñando las bases para un partenariado migratorio

Raül Hernández i Sagrera

Investigador predoctoral en el Institut Barcelona d'Estudis Europeus (IBEI).

Miembro del Observatorio de Política Exterior Europea.

Con la aprobación del programa de Tampere en 1999 la Unión Europea (UE) empezó a articular una política de inmigración hacia el exterior, siendo prioritarios los países vecinos de Europa oriental en el establecimiento de la agenda en cuestiones migratorias. El contenido de dicha agenda incluye normas aprobadas bilateralmente entre la Unión y los países vecinos, normas que emanan de regímenes internacionales e incluso normas propias del acervo de la Unión. El presente Working Paper analiza sintéticamente la agenda en materia de inmigración entre la UE y los países vecinos de Europa oriental en función del tipo de normas que se disponen a adoptar. Para ello, se observarán tres subsectores de la política de inmigración (inmigración irregular, inmigración regular y asilo) para cada uno de los tres países del área con los que la cooperación ha sido más intensa (Rusia, Ucrania y Moldova). Prueba de ello es la entrada en vigor de sendos acuerdos de readmisión y facilitación de visados entre la UE y dichos países. El objetivo de este artículo es elaborar un retrato matizado de la agenda de inmigración más ambiciosa que la UE ha diseñado hacia el exterior.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Spain)

Hernández i Sagrera, Raül "La agenda de inmigración de la UE hacia Europa oriental: ¿diseñando las bases para un partenariado migratorio?", *Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea*, No. 83, March 2010, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus

Introducción ^[1]

La política de inmigración de la UE hacia terceros países constituye en la actualidad uno de los ámbitos más dinámicos de la acción exterior de la Unión. En poco más de una década, la Unión ha ido articulando la dimensión exterior en materia de inmigración con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999). Fruto de ello es el diseño de una agenda de inmigración ambiciosa y en constante proceso de evolución con terceros países, en la que se cubre la práctica totalidad de los ámbitos de cooperación en la materia.

Paralelamente, la UE ha ido construyendo una política de inmigración a nivel interno que no ha cesado de avanzar, como veremos en el primer apartado de este Working Paper. Teniendo en cuenta que las cuestiones migratorias afectan de lleno al núcleo de la soberanía de los Estados, el paso de la cooperación estrictamente intergubernamental en el Tratado de Maastricht a la integración a nivel comunitario en el Tratado Ámsterdam podría decirse que se llevó a cabo a ritmo vertiginoso. No obstante, son muchas las excepciones que, como veremos, han puesto piedras en el camino para hacer realidad la creación de un Área de Libertad, Seguridad y Justicia.

Con todo, dicha agenda con terceros países a la que nos referíamos difiere sustancialmente según el área geográfica y el país de que se trate. Así, mientras que la Unión prácticamente no ha desarrollado una agenda de inmigración con los países de Asia oriental, sí la ha diseñado con sus países vecinos, tanto dentro como fuera del marco de la Política Europea de Vecindad (PEV) y, especialmente, con los países más allá de su frontera exterior oriental. Entre ellos, particularmente fructífera ha sido la cooperación con Rusia, Ucrania y Moldova, países pertenecientes al espacio ex soviético con los que se han firmado sendos acuerdos de readmisión y facilitación de visados. Además, todos ellos se encuentran, aunque en etapas distintas, en proceso de aprobar un nuevo acuerdo que de pie a un nuevo marco jurídico de relación con la Unión, en sustitución de los Acuerdos de Asociación y Cooperación actualmente en vigor.

Así pues, este Working Paper aborda la agenda de inmigración entre la UE y Rusia, Ucrania y Moldova, con el objetivo de explicar cuáles son las pautas de convergencia – hacia normas bilaterales, internacionales o del acervo de la Unión – entre la UE y sus países vecinos de Europa oriental. Como veremos más adelante, una convergencia normativa u otra depende fundamentalmente de dos factores: el poder negociador de la Unión y las percepciones mutuas de legitimidad.

Dado que el conjunto de medidas en materia de inmigración es muy amplio, debe necesariamente agruparse y sintetizarse. Por ello, el presente Working Paper se centra específicamente en las medidas en materia de inmigración irregular^[2], inmigración regular y asilo. Entre las medidas de inmigración irregular, nos referimos a todas las medidas orientadas a la reducción de los flujos de inmigración clandestina, principalmente a través del retorno forzoso. En cuanto a la inmigración regular, nos centramos básicamente en la política de visados de corta duración de la Unión y a las iniciativas, aún en estado de gestación, para la creación de una política de inmigración laboral de la UE hacia terceros países. Por último, las medidas en materia de asilo se refieren a la política orientada a la protección de los refugiados y a la tramitación de las solicitudes de asilo.

Dicho esto, el artículo se divide en cinco apartados. En primer lugar, presentamos unos breves apuntes sobre el marco de análisis para la agenda de inmigración entre la UE y los países vecinos de Europa oriental. A continuación, abordaremos la evolución de la política de inmigración de la UE, tanto desde una perspectiva interna como externa, poniendo de relieve muy brevemente los pasos más destacados que se han dado desde la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992 hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009. Los siguientes tres apartados están dedicados a analizar los casos de Rusia, Ucrania y Moldova, respectivamente. En cada uno de ellos, se presenta el marco de relación existente entre la UE y el país vecino y se analizan las medidas más significativas en materia de inmigración irregular, regular y asilo entre la UE y dicho país. Finalmente, presentamos una serie de conclusiones en torno a la agenda de inmigración de la UE con los países vecinos de Europa oriental.

Apuntes sobre el marco de análisis para la agenda de inmigración entre la UE y los vecinos de Europa oriental

Este Working Paper tiene el objetivo de analizar la agenda en materia de inmigración entre la UE y sus países vecinos de Europa oriental en función del tipo de normas que se disponen a adoptar. Para ello, empleamos un marco analítico^[16] que parte de los estudios sobre europeización de los países de Europa central y oriental candidatos a adhesión^[17]. El marco analítico plantea que tanto los estudios de europeización como, más recientemente, los de gobernanza externa^[18], no tienen en cuenta que el proceso de establecimiento de la agenda se lleva a cabo en un contexto de circularidad en el que la UE y el país vecino tienen en cuenta las capacidades y percepciones de uno y otro a la hora de decidir las medidas a tomar. Defendemos, por tanto, la bidireccionalidad del proceso, en el que además interviene el contexto internacional en el que se produce la negociación de la agenda.

Así pues, observamos que la agenda de cooperación entre la UE y sus vecinos no sólo contiene compromisos de adopción de normas de la Unión (europeización), sino también compromisos hacia la adopción de normas internacionales y normas acordadas bilateralmente entre las partes. En consecuencia, introducimos en el marco analítico pautas alternativas a la europeización. Por un lado, en el modelo de internacionalización, se tiende a la adopción de normas y convenios de organizaciones internacionales y regionales como el Consejo de Europa, actuando la UE como agente internacionalizador que favorece la adopción de compromisos ya adoptados a nivel internacional. Por otro lado, en el modelo de bilateralización, la UE y el correspondiente país vecino se comprometen a adoptar normas que regularizan un patrón específico de relaciones 'a medida', es decir, adaptadas a las preferencias de la Unión y de los países vecinos.

Dos factores determinan la elección de las pautas expuestas en el párrafo anterior: el poder negociador de la Unión y las percepciones mutuas de legitimidad. En cuanto al primero, procede del institucionalismo racional y establece que, en función de la estructura de poder entre la Unión y el país vecino, así como de la oferta de incentivos que la UE ponga a disposición de sus socios, será más fácil exportar un tipo de normas u otras. En cuanto al segundo, tiene origen en el institucionalismo sociológico y vincula la percepción de una norma como legítima por parte del vecino como factor que favorece la adopción de un determinado tipo de normas.

En virtud de estos dos factores, se negociará adoptar normas de la Unión cuando haya tanto una oferta de incentivos convincente como la percepción de que la norma europea es legítima. En caso de que la norma no sea percibida como legítima por un tercer estado, se optará por la internacionalización, debido a la amplia aceptación que tienen las normas que emanan de organizaciones internacionales como Naciones Unidas o el Consejo de Europa. Por último, en caso de que no haya poder negociador ni ninguna norma internacional, la Unión y los países vecinos optan por la bilateralización. Veamos en el siguiente apartado la génesis y evolución de la política de inmigración de la UE.

Génesis y evolución de la política de inmigración de la UE

La UE se ha dotado de una política de inmigración a ritmo vertiginoso, si recordamos que hasta el Tratado de Maastricht, en vigor desde 1993, no había cooperación a nivel de la Unión en ningún ámbito relativo a Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Como bien señala Monar, “EU Justice and Home Affairs have acquired their place among the most extraordinary phenomena of the integration process. There is no other example of a policy-making area which made its way as quickly and comprehensively to the centre of the treaties and to the top of the EU’s policy-making agenda” (Monar, 2001: 747-748). Sin embargo, la naturaleza estrechamente vinculada al ejercicio de la soberanía de los Estados miembros en materia de JAI ha implicado que su proceso de integración a nivel europeo no fuera de la noche a la mañana, sino un vaivén entre una posición más intergubernamentalista, defendida en general por los Estados miembros, y otra comunitarizadora, liderada por la Comisión Europea.

Previamente a Maastricht, los Estados miembros de la UE cooperaban en el ámbito de inmigración a través de foros intergubernamentales^[3] como el Grupo TREVI^[4] (operativo en el marco de la Cooperación Política Europea), el Consejo de Europa o el Acuerdo de Schengen^[5], posteriormente incorporado este último al acervo de la Unión. Con la aprobación del Tratado de Maastricht, la política de inmigración pasó, junto con los demás ámbitos de JAI, a constituir el tercer pilar de cooperación intergubernamental. Ello no impidió que fuera una de las formaciones del Consejo más activas a finales de los años noventa^[6].

El Tratado de Ámsterdam, en vigor desde 1999, significó un paso decisivo para la integración de la política de inmigración, puesto que fue transferida al primer pilar comunitario, significando la extensión del sistema de codecisión en la mayoría de materias. Sin embargo, se aplicó un período de transición de cinco años antes de que el traspaso fuera efectivo. Por otro lado, la política de inmigración laboral seguía siendo regulada por medio del procedimiento de unanimidad. Además, tres Estados miembros (el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) optaron por quedar al margen de dicha comunitarización, sumándose en consecuencia sólo a las iniciativas que consideren oportunas.

Finalmente, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa^[7], en diciembre de 2009, significó un paso más en el proceso de integración europea con la abolición del sistema de pilares y la aplicación del procedimiento legislativo ordinario o por codecisión en más ámbitos como la política de inmigración laboral^[8]. Con la incorporación del Parlamento Europeo en el proceso, ha aumentado la legitimidad y rendición de cuentas de la política de inmigración y asilo de la UE. Aun así, sigue estando formada por normas de contenido mínimo, es decir, normas que regulan los principios a desarrollar por los Estados miembros, dejándoles un amplio margen de discrecionalidad.

Tras este breve repaso de la evolución a nivel jurídico-institucional de las políticas de inmigración y asilo, nos centraremos ahora en el desarrollo propiamente dicho de la dimensión exterior de la política desde la aprobación del Programa de Tampere^[9] en 1999. Se trata de un documento en el que los Estados miembros hicieron constar sus compromisos para establecer un Área de Libertad, Seguridad y Justicia en un plazo de cinco años. En 2004, se aprobó el Programa de la Haya^[10], que estableció los retos en la materia hasta 2009, año en el que se aprobó el Programa de Estocolmo^[11], cuyo plan de acción deberá concretarse durante la Presidencia española del Consejo en el primer semestre de 2010. Veamos cuáles han sido los principales rasgos de los tres programas aprobados hasta la fecha.

En primer lugar, el Programa de Tampere fue el primer documento en el que se hacía constar que la Unión debía plantear una política de inmigración de corte comprehensivo y que fuera coherente entre su dimensión interna y externa^[12]. En materia de inmigración irregular señalaba la conclusión de acuerdos de readmisión^[13] como principal medida a adoptar con terceros países. En este sentido, es necesario que, en el curso del período de ejecución del Programa de Tampere, el Consejo Europeo de Sevilla^[14] aportó una perspectiva de seguridad a la dimensión exterior de la política de inmigración, reforzando las políticas de control de los flujos de inmigración irregular y el control de fronteras. El Programa de Tampere también estableció un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) como reto a adoptar en materia de asilo, centrándose fundamentalmente en la aprobación de una serie de directivas y reglamentos en la materia.

En segundo lugar, el Programa de la Haya consolidó el componente de seguridad, ya apuntado en el Consejo Europeo de Sevilla, de la dimensión exterior de la política de inmigración, reforzando el foco en la inmigración irregular. En materia de asilo, se propuso la consecución de un SECA II, teniendo como resultado la aprobación para la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) en 2009. Hay que destacar cómo la dimensión exterior en materia de inmigración regular prácticamente no se incluye en el Programa de la Haya. De hecho, fue una iniciativa paralela a la de los programas, el Planteamiento global sobre la inmigración^[15], la que ha dado un impulso a la cooperación entre la UE y terceros países en materia de inmigración regular. Se trata del paraguas bajo el que se articula, desde 2005, una política de inmigración que intenta retomar la aproximación comprehensiva del Programa de Tampere, con la incorporación de iniciativas como las Asociaciones para la Movilidad, que veremos más adelante en el apartado dedicado a Moldova.

Por último, el Programa de Estocolmo integra los principios del Planteamiento global y apuesta por la cooperación en materia de asilo, fijando la armonización de los procedimientos de examen de las solicitudes de asilo para el 2012 y la puesta en marcha de la OEAA. Durante el primer semestre de 2010, la Presidencia española del Consejo deberá redactar y someter a aprobación del Consejo el Plan de Acción que defina el Programa de Estocolmo. Veamos a continuación qué tipos de normas se estipula adoptar en las respectivas agendas en materia de inmigración aprobadas con Rusia, Ucrania y Moldova.

La política de inmigración entre la UE y Rusia: ¿fijando el contenido de la agenda de inmigración hacia Europa oriental?

Rusia es el país vecino con el que la UE comparte más tramo de frontera^[19] y, además, el segundo país del mundo en número de inmigrantes, sólo por detrás de Estados Unidos^[20]. Las relaciones entre la Unión y Rusia se han caracterizado por su simetría, que ha llevado a Moscú

a no adherirse junto al resto de países de Europa oriental a la PEV por considerarla una política unilateral de la Unión^[21]. Aun así, la cooperación bilateral entre ambos se ha enmarcado, desde 1997, en el Acuerdo de Asociación y Cooperación. Dicho acuerdo expiró diez años después, en 2007, aunque sigue en vigor hasta la aprobación de un nuevo acuerdo^[22].

La cooperación en materia de inmigración entre la UE y Rusia sufrió un impulso previo a la ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y del Este en 2004. Como dichos países tuvieron que introducir regímenes de visado a los países de su entorno como requisito para la adhesión, Lituania debía expedir visados a los ciudadanos rusos para transitar por su territorio desde el enclave de Kaliningrado hacia el resto del territorio ruso. Moscú planteó que se hiciera una excepción para los ciudadanos rusos que sólo utilizaran Lituania como país de tránsito, propuesta aceptada por la Unión a cambio de la obligatoriedad de estar en posesión de un 'documento de tránsito facilitado' orientado sólo a cruzar suelo lituano hacia el resto de Rusia^[23].

Ante todo, cabe decir que la agenda en materia de inmigración fue pactada en la Cumbre UE-Rusia de San Petersburgo de 2003. Ambas partes dejaron constancia de sus compromisos de cooperación bajo 'Cuatro espacios comunes', uno de ellos dedicado a JAI. Dos años más tarde, en una nueva cita al más alto nivel entre la UE y Rusia, esta vez en Moscú, se concretaron más los compromisos a adoptar por medio de la redacción de una Hoja de ruta para el espacio común de libertad, seguridad y justicia^[24], documento que sirve de base para el análisis de la agenda de inmigración entre la UE y Rusia.

En materia de inmigración irregular, la medida principal a la que se refiere la Hoja de ruta es la firma de un acuerdo de readmisión. Otras demandas destacables son el intercambio de información y la gestión de la inmigración. Ya hemos apuntado que la firma de un acuerdo de readmisión constituye la medida más significativa de la cooperación entre la Unión y terceros países en inmigración irregular. A pesar de la relevancia política de los acuerdos, es necesario señalar que su contenido es altamente técnico. En principio, readmitir nacionales en situación irregular en otro país constituye una obligación de derecho internacional. El elemento novedoso de los acuerdos, sin embargo, radica en la obligatoriedad de readmitir nacionales de terceros países no firmantes del acuerdo pero que han transitado por el territorio de una parte firmante para acceder a otra. Dicho de otro modo, los países terceros no sólo deben, en virtud del acuerdo, readmitir a sus nacionales en situación irregular en la UE, sino que deben también readmitir a los nacionales de otros países que han transitado por su territorio antes de acceder a la Unión, lo cual fue muy mal recibido por los países vecinos^[25].

En cuanto al acuerdo de readmisión con Rusia, cabe mencionar que se negoció en unos términos especiales respecto a los acuerdos de Ucrania y Moldova, dado que se aplicó una moratoria de dos años antes de la entrada en vigor del procedimiento de readmisión para nacionales de terceros países^[26]. No obstante, Rusia está obligada a firmar protocolos de implementación del acuerdo con cada uno de los Estados miembros que lo firmaron^[27], lo cual responde al temor de los Estados miembros de que Rusia no cumpla sus obligaciones internacionales.

La agenda resultante de la cooperación UE-Rusia en materia de readmisión constituye un modelo de europeización, dado que la UE promueve la extensión del modelo de inmigración ligado a la seguridad de las fronteras ideado en el Consejo Europeo de Sevilla, aun cuando los acuerdos de readmisión sean formalmente un acuerdo bilateral entre las partes. Sin embargo, los elevados costes derivados de la implementación de los acuerdos, junto a la falta de

percepción de legitimidad de la política de inmigración de la UE en Rusia y la falta de poder negociador de la Unión en este país, obligaron a ésta a ofrecer algún incentivo para que Rusia accediera a celebrar el acuerdo.

Así las cosas, fue en la mencionada Cumbre de San Petersburgo de 2003 donde Rusia expuso a la Unión que no estaba dispuesta a negociar el acuerdo de readmisión a no ser que la UE accediera a compensar el coste de implementación del acuerdo con un incentivo. Se convino que éste sería la creación de un régimen que permitiera ‘facilitar’ la tramitación de visados a determinados colectivos, el llamado régimen de facilitación de visados. Se trata de una medida de cooperación en materia de inmigración regular, no prevista en la estrategia de cooperación de la Unión con terceros países, que se ha institucionalizado desde entonces como el principal incentivo de la política de inmigración de la UE hacia los países de la vecindad de Europa oriental^[28].

Como vemos, la agenda en materia de inmigración regular se articula fundamentalmente a través de la política de visados. De hecho, la Hoja de ruta prevé una agenda de liberalización de visados a largo plazo, de modo que el régimen de facilitación podría interpretarse como un paso en esa dirección. En este sentido, la Unión y Rusia iniciaron un diálogo de visados en 2007 con el objetivo de abolir el régimen de visados. En todo caso, hablamos en este subsector de convergencia hacia normas bilaterales, porque el acuerdo de facilitación de visados es una norma *ad hoc* aprobada entre las partes.

Por último, la agenda de medidas sobre protección de los refugiados y asilo nos depara un escenario diferente, de convergencia hacia normas internacionales. De hecho, la implementación del Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de refugiado de 1951 y su protocolo adicional de 1967 constituye el principal compromiso de Bruselas y Moscú en la materia. Asimismo, se incluyen medidas en la Hoja de ruta referentes a la estandarización sobre el tratamiento de solicitudes de asilo según las recomendaciones del ACNUR^[29]. No se ha optado, a nuestro entender, por la promoción de normas de la Unión, entre ellas el llamado acervo de Dublín^[30], a causa de la percepción de éstas como ilegítimas y el bajo poder negociador de la UE con Rusia. La normativa de asilo de la Unión se percibe como ilegítima, por un lado, porque se ocupa de cuestiones procedimentales relativas a la distribución de las solicitudes de asilo entre los Estados miembros y, por otro lado, por su bajo grado de armonización, que deja un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros.

Sin duda, lo más revelador del análisis de la agenda de inmigración entre la UE y Rusia es la capacidad que ha tenido Moscú de fijar el contenido de la agenda que se ha institucionalizado para el resto de países de Europa oriental. Sin duda, la celebración de sendos acuerdos de readmisión y facilitación de visados, este último fruto de la negociación entre la Unión y Rusia en la cumbre de San Petersburgo, constituye el núcleo duro de la cooperación en la materia.

La política de inmigración entre la UE y Ucrania: primera agenda en diseñarse pero marcada por lo pactado en Rusia

El nombre de Ucrania significa *zona de frontera* en eslavo antiguo, lo cual avanza la relevancia de las cuestiones migratorias en el mayor país de la PEV de Europa oriental. El diseño de una agenda en materia inmigratoria entre la UE y Ucrania refleja claramente la necesidad de cooperar de la Unión con un tercer país que pasa a ser vecino. A modo de ilustración, Polonia y Ucrania no sólo se beneficiaban de un sistema libre de visados antes de la adhesión del

primero a la Unión, sino que mantienen una zona alrededor de su frontera en la que tienen lugar intensos intercambios económicos y sociales^[31]. Tras la entrada de Polonia en el espacio Schengen en diciembre de 2007, la introducción del visado para los ciudadanos ucranianos ha dificultado sobremanera el intercambio a ambos lados de la frontera exterior de la Unión.

Con todo, la agenda de cooperación entre la Unión y Ucrania en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior se desarrolló en 2001, cuatro años antes del lanzamiento de la PEV, política desde un principio mal recibida por parte de las autoridades en el poder tras la Revolución Naranja. De hecho, Ucrania ha sido definido como un 'socio bien dispuesto' de la PEV, es decir, uno de los más dispuestos a cooperar con la Unión^[32]. La victoria en las elecciones presidenciales de febrero de 2010 de Viktor Yanukovich, líder tradicionalmente proruso, plantea el interrogante sobre si Kiev seguirá mirando hacia Bruselas con la misma vocación de aproximación.

En este punto es importante señalar que la agenda de inmigración entre la UE y Ucrania, a pesar de que fuera adoptada previamente al establecimiento de relaciones en dicho ámbito con cualquiera de los países vecinos de Europa oriental, no se ha traducido en medidas novedosas. Por ello podría decirse que Ucrania ha sido un país, hasta ahora, poco innovador en la materia. De hecho, los principales compromisos alcanzados fueron adoptados ya con anterioridad con Rusia y, como veremos más adelante en el caso de Moldova, Ucrania no ha priorizado el lanzamiento de nuevas iniciativas en materia de inmigración. Esta paradoja puede tener una explicación en la compleja realidad migratoria que vive el país, donde un 14,7% de la población es inmigrante y donde se canaliza una parte importante de la inmigración irregular de tránsito hacia la UE. Se calcula que unos tres millones de ucranianos han emigrado del país desde la caída de la Unión Soviética^[33].

Dicho esto, cabe decir que la UE y Ucrania basan su relación, como el resto de países vecinos, en el Acuerdo de Asociación y Cooperación, que entró en vigor en 1998. Un nuevo Acuerdo de Asociación que debe sustituir y profundizar el marco de relación actual está en proceso de negociación. Para ello, ambas partes aprobaron en octubre de 2009 un Programa de Asociación^[33], cuyo objetivo es implementar medidas orientadas al establecimiento de un nuevo marco de relaciones. Como apuntábamos, en materia de inmigración la agenda se lanzó con la aprobación de un Plan de Acción en Justicia y Asuntos de Interior^[34] en 2001, cuatro años antes de la adopción del Plan de Acción de la PEV^[35], en el que se hace mención expresa de que, en materia de inmigración, la agenda viene marcada por el Plan de 2001. Siguiendo la misma estela, se aprobó cinco años más tarde, en 2006, el Plan de Acción de Libertad, Seguridad y Justicia^[36], que ha marcado la agenda a seguir hasta la aprobación del Programa de Asociación.

El análisis que presentamos a continuación parte de la paradoja que hemos expuesto según la cual Ucrania, a pesar de ser el primer país vecino en diseñar una agenda de inmigración con la UE, no ha sido pionera en lanzar las medidas que han caracterizado la política de inmigración de la UE hacia los países vecinos de Europa oriental.

En primer lugar, en materia de inmigración irregular, como la principal medida acordada es la firma de un acuerdo de readmisión, observamos como en el caso de Rusia un modelo de convergencia de europeización. Dicho acuerdo se negoció y entró en vigor en paralelo al acuerdo de facilitación de visados, siguiendo el modelo ruso. Como veremos en el siguiente apartado, ambos acuerdos se negociaron en paralelo y entraron en vigor al mismo tiempo que los respectivos acuerdos con Moldova, que no negoció su agenda de inmigración hasta 2005.

Esta coincidencia pone de manifiesto la paradoja a la que nos referimos. También en la misma dirección de europeización, en el Plan de Acción de 2006 se incluye una medida novedosa como la adaptación de las normas de los centros de detención de inmigrantes irregulares en Ucrania al acervo de la Unión^[37]. Se trata de normas que tienen como fin reducir los flujos de inmigración irregular siguiendo las medidas que la Unión lleva a cabo en este campo.

Además, la UE y Ucrania también previeron en la agenda de inmigración irregular la convergencia hacia normas internacionales. Se estipula, de modo genérico, que Ucrania ratifique instrumentos y participe en redes y foros internacionales en la materia^[38]. En este sentido cabe decir que, a pesar de la existencia de normas vinculadas a este ámbito, la UE no está interesada en su promoción porque regulan fundamentalmente cuestiones vinculadas a los derechos de los inmigrantes^[39], cuando el foco está en la reducción de flujos de inmigración irregular.

En segundo lugar, en inmigración regular, la política de visados entre la UE y Ucrania ha seguido también la senda trazada por Rusia con la firma de acuerdos de facilitación de visados para ciertos colectivos, como contrapunto a la readmisión. Asimismo, en la cumbre entre la Unión Europea y Ucrania celebrada en Evian en septiembre de 2008 se lanzó también un diálogo de visados orientado a la liberalización, que por ahora no ha dado resultados patentes. Nos encontramos de nuevo ante un caso de convergencia hacia normas bilaterales. En cuanto a la cooperación en inmigración laboral, no se ha previsto ni materializado ninguna propuesta de cooperación en este ámbito.

En último lugar, la agenda en materia de asilo entre la UE y Ucrania se ha acordado según pautas de convergencia hacia normas internacionales y hacia normas de la Unión. Observamos cómo en el primer Plan de Acción adoptado en 2001, las medidas adoptadas contienen sólo referencias a la Convención de Ginebra y a su Protocolo adicional. Sin embargo, el Plan de Acción de 2006 incorpora la adopción del acervo de Dublín y, más específicamente, la adopción de los estándares europeos en el procedimiento de registro y solicitudes de asilo. Medidas todas ellas de convergencia hacia normas de la Unión que han sido repetidamente criticadas por su falta de legitimidad, dado que parece que la UE está sólo interesada en su normativa de asilo en redistribuir solicitudes entre los Estados miembros en función del principio de responsabilidad compartida, sin prestar especial atención a los derechos de los refugiados. En nuestra opinión, el mayor poder negociador de la UE con Ucrania está detrás de la inclusión de dichas normas en el Plan de Acción de 2006.

En suma, vemos cómo la agenda de inmigración entre la UE y Ucrania, a pesar de haber sido la primera en diseñarse de los países de Europa oriental, ha acabado guiándose por la agenda acordada entre Bruselas y Moscú, en lo que se refiere a readmisión y facilitación de visados. La buena disposición a la que nos referíamos de Ucrania a aproximarse a la Unión ha contribuido, sin duda, al aumento del poder negociador de Bruselas con Kiev. Poder que se ha hecho visible con la inclusión de normas de la Unión, sobre todo en materia de asilo, pese a la baja legitimidad que se les atribuye. Por otra parte, la compleja situación de la inmigración en Ucrania, corredor de una de las rutas de inmigración irregular hacia la Unión y país con una fuerza de trabajo de varias decenas de millones de personas, no lleva a la Unión a lanzar nuevas iniciativas en inmigración regular, como ha sido el caso de la cooperación de la Unión con Moldova, que abordaremos a continuación.

La política de inmigración entre la UE y Moldova: ¿laboratorio para el lanzamiento de nuevas iniciativas en inmigración laboral?

De los tres países vecinos de nuestro estudio, Moldova fue el último en el que la Unión negoció una agenda en materia de inmigración. Ésta se acordó en 2005 en el seno del Plan de Acción de la PEV^[40]. No obstante, ese retraso en la negociación de una agenda no ha impedido que Moldova adoptara todos los compromisos en materia de inmigración, incluidos los acuerdos de readmisión y facilitación de visados, sino que se convirtiera en el país vecino donde la Unión lanza nuevas iniciativas para fomentar la cooperación en materia de visados e inmigración laboral.

No es menos relevante constatar, como en el caso de Ucrania, que Moldova es un vecino ‘bien dispuesto’ a aproximarse a la Unión. Tras los disturbios vividos en Chişinău en abril de 2009^[41], finalmente la llegada al poder de la Alianza para la Integración Europea parece confirmar la voluntad de aproximación moldava a la Unión^[42]. Como apuntaba el primer ministro Vlad Filat: “la República de Moldova es un país europeo tanto desde el punto de vista histórico, cultural y con seguridad pasará a ser miembro de la familia europea. Tenemos una perspectiva clara en este aspecto y no la vamos dejar a escapar^[43]”.

Como Rusia y Ucrania, Moldova articula, por ahora, su relación con la Unión en base al Acuerdo de Asociación y Cooperación, en vigor desde 1998. Sin embargo, también como en el resto de los casos de estudio, la Unión dio luz verde para el inicio de las negociaciones para la aprobación de un acuerdo de asociación entre Bruselas y Chişinău en enero de 2010. Unas negociaciones que se estima que serán complejas pero cruciales para el avance del marco actual de relaciones.

La inmigración tiene una relevancia todavía más significativa, si cabe, que en los casos ruso y ucraniano, dado que se estima que un tercio de la población moldava vive fuera de las fronteras del país, contribuyendo enormemente a la economía de la República a través de remesas. Una parte importante de la población dispone de pasaporte rumano, cuestión de discordia en las relaciones rumano-moldavas porque Chişinău considera que la política de emisión de pasaportes rumanos a ciudadanos moldavos constituye una injerencia en asuntos internos. La posesión del pasaporte rumano constituye la mejor solución para escapar del régimen de visados entre la UE y Moldova. Por todo ello, la política de visados sigue siendo uno de los ámbitos más controvertidos de la agenda de inmigración entre ambos.

En referencia a la inmigración irregular, la agenda pactada con Moldova en el Plan de Acción sigue de nuevo la estrategia de expansión de una política de inmigración centrada en la reducción de flujos de inmigración clandestina, con la firma de un acuerdo de readmisión como compromiso principal entre las partes. Por otra parte, una medida que llama particularmente la atención es la que compromete a Moldova a *criminalizar* a la inmigración irregular^[44], lo cual muestra sobremano hasta qué punto la Unión está interesada en extender su visión securitaria de la inmigración en los países vecinos donde tiene más poder negociador.

En materia de inmigración regular y, más concretamente, en política de visados, la Unión y Moldova previeron la liberalización del régimen de visados como objetivo a largo plazo en el Plan de Acción. Como mencionábamos, el acuerdo de facilitación de visados fue aprobado como en Rusia y Ucrania en paralelo con el acuerdo de readmisión (en enero de 2008 entró en vigor) pero hasta ahora no se ha iniciado el diálogo que debe llevar a la supresión del régimen de visados. En este caso se hace patente hasta qué punto la política de visados constituye una

decisión política, condicionada a la situación política de Moldova^[45]. Sólo el relevo de poder en Chişinău ha impulsado a la Unión a ‘comprometerse’ a lanzar un diálogo de visados con Moldova^[46] durante el 2010, aun cuando Moldova cumpla con los requisitos para acceder a él, habiendo adoptado reformas en sectores clave como la seguridad de los documentos. A pesar de todo, la opción del diálogo de visados no ha sido muy bien recibida en el país vecino por los escasos resultados que hasta ahora ha producido en Rusia y Ucrania^[47].

En el ámbito de inmigración regular, tanto en política de visados como en inmigración laboral, la UE ha escogido a Moldova como país vecino para el lanzamiento de iniciativas piloto. Por un lado, en materia de visados, se abrió en abril de 2007 una Oficina Común de Solicitud de Visados^[48], una mejora de gran calado para la obtención de visados Schengen^[49], dado que la mayoría de Estados miembros no disponen de representaciones diplomáticas en Chişinău.

Por otro lado, Moldova es el único de los casos de estudio en el que se ha lanzado un instrumento con el fin de fomentar la naciente política de inmigración laboral de la UE hacia terceros países, a través de las llamadas Asociaciones para la Movilidad^[50]. Hasta la fecha también se ha empleado dicho instrumento en Cabo Verde (junio de 2008) y Georgia (noviembre de 2009). Se trata de un marco de cooperación estrictamente intergubernamental en el que, bajo la coordinación de la Comisión Europea, los Estados miembros participantes acuerdan proyectos de muy diversa índole con el Estado tercero seleccionado. A pesar de que las Asociaciones para la Movilidad fueron concebidas como un instrumento para fomentar la política de inmigración laboral a través de programas de migración circular^[51], el análisis de las propuestas realizadas por los Estados miembros demuestra que prácticamente no se ha optado por dicha opción, lo que pone en entredicho la coherencia de este instrumento del Planteamiento Global sobre la Inmigración.

Por último, en el ámbito de asilo, Moldova presenta un escenario semejante al de Ucrania, de modelos de convergencia tanto hacia normas internacionales como hacia normativa de la UE. De nuevo, el régimen internacional que se compromete a adoptar es el de la Convención de Ginebra. En cuanto a las normas europeas, se prevé la adopción del acervo de Dublín, yendo incluso más lejos con el compromiso de implementar el sistema EURODAC^[52]. Cabe apuntar en este punto que no está regulado cómo y en qué medida terceros Estados pueden participar en esta base de datos. Sin duda alguna, el mayor poder negociador de la Unión en Moldova está detrás de la inclusión de esta medida.

Resumiendo, Moldova, a pesar de no haber acordado su agenda en materia de inmigración hasta 2005, coincidiendo con la puesta en marcha de la PEV, se ha convertido en un socio en el que se han llevado a cabo las mismas medidas que en Rusia y Ucrania. Al mismo tiempo, actúa como plataforma para el lanzamiento de iniciativas piloto de la política de inmigración de la UE hacia terceros países, tales como las Oficinas Comunes de Solicitud de Visados y las asociaciones para la movilidad.

Conclusiones

Desde la integración de la política de inmigración y asilo a la Unión Europea con el Tratado de Ámsterdam, la UE ha ido perfilando sus prioridades para el establecimiento de una agenda de inmigración con terceros países. De entre ellos, los países de Europa oriental y, más específicamente, Rusia, Ucrania y Moldova, han sido escogidos como área prioritaria para el diseño de una agenda en materia de inmigración. Fruto de dicha cooperación es la entrada en

vigor de sendos acuerdos de readmisión y facilitación de visados, paquete de medidas que se ha institucionalizado en el resto de países del área como el núcleo duro en materia de inmigración. Veamos por subsectores cuáles son las principales medidas adoptadas y a qué modelo de convergencia normativa corresponden.

En materia de inmigración irregular, los tres países analizados han concluido acuerdos de readmisión, una medida que refleja la visión europea sobre el control de la inmigración irregular. Como la Unión no tenía ni suficiente poder negociador ni legitimidad para progresar en la negociación del acuerdo con Rusia, tuvo que ofrecer como incentivo la conclusión de un acuerdo que facilitara la obtención de visados a determinados colectivos. Una medida de bilateralización en la que se ha basado la cooperación en materia de inmigración regular con el resto de países, que pone de manifiesto el papel normativo desempeñado por Rusia en el diseño de la agenda de inmigración de la UE con Europa oriental.

En materia de inmigración regular, además del avance que supone el régimen de facilitación de visados, la UE ha lanzado diálogos de liberalización de visados con Rusia y Ucrania. Durante 2010 se espera que se inicie el diálogo con Moldova, país donde, por otro lado, se ha lanzado una medida pionera como la creación de una Oficina Común de Solicitud de Visados. Todas las medidas en el ámbito de los visados se inscriben en un modelo de convergencia hacia normas bilaterales. Por otro lado, la UE ha lanzado una asociación para la movilidad con Moldova, por ahora el único país donde despliega la embrionaria política de inmigración laboral de la UE hacia terceros países. Por ello, consideramos que Moldova, a diferencia de Ucrania donde se acordó una agenda de inmigración con anterioridad, se ha convertido en un laboratorio donde implementar nuevas medidas.

En materia de asilo, observamos claramente cómo la Unión opta por dos modelos de convergencia en función del poder negociador que tiene con el país vecino. Por un lado, apuesta por la internacionalización, promoviendo la adopción de la Convención de Ginebra en todos los casos estudiados. Sin embargo, también opta por la convergencia hacia el acervo de Dublín, tildado como hemos argumentado de ilegítimo, en Ucrania y Moldova. El mayor poder negociador de la Unión en esos dos países, socios 'bien dispuestos' a aproximarse a la UE, explica que dichas normas fueran incluidas en la agenda. En la siguiente tabla resumimos los principales modelos de convergencia normativa para cada uno de los subsectores y países analizados.

Tabla 1: Modelos de convergencia normativa en Europa oriental:

	Inmigración irregular	Inmigración regular	Asilo
Rusia	Europeización Bilateralización	Bilateralización	Internacionalización
Ucrania	Europeización Internacionalización	Bilateralización	Internacionalización Europeización
Moldova	Europeización	Bilateralización	Internacionalización Europeización

Fuente: elaboración propia del autor

Para concluir, la agenda de inmigración de la UE hacia los países de Europa oriental, la más ambiciosa diseñada por la Unión hasta ahora, refleja de entrada la prioridad de la Unión por la lucha contra la inmigración irregular. No obstante, la introducción de la facilitación de visados como consecuencia de la presión de Rusia ha abierto la puerta a una mayor cooperación en materia de visados. La gran asignatura pendiente está en el impulso de una política de inmigración laboral, que ha dado su primer paso con el lanzamiento de una asociación para la movilidad con Moldova. Este espíritu, recogido en el Programa de Estocolmo, debería guiar el futuro de la dimensión exterior de la Unión en materia de inmigración, no sólo en Europa oriental, sino en el resto de terceros países.

Notas

[1] Este Working Paper sintetiza los principales hallazgos de la memoria de investigación “La agenda de inmigración de la UE hacia los países de Europa oriental: los casos de Rusia, Ucrania y Moldova, defendida por el autor el 8 de septiembre de 2009 en el marco del Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea (UAB-IUEE). El autor quisiera agradecer a la Dra. Esther Barbé por la dirección y seguimiento de este trabajo, así como a la Dra. Esther Zapater y el Dr. Eduard Sagarra por sus consejos como miembros de la Comisión de evaluación de la memoria.

[2] Nos decantamos por el uso de los términos inmigración irregular en vez del término empleado por la Unión, ‘inmigración ilegal’, dado que consideramos que es más neutral y no cae en la tentación de *criminalizar* a un inmigrante en situación irregular, que podría resultar ser un refugiado en búsqueda de protección internacional.

[3] Monar denomina a dichos foros de cooperación *laboratorios*. Véase MONAR, J. (2001) “The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº4, noviembre, pp. 747-764.

[4] TREVI es el acrónimo francés correspondiente a *Térrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationales*, activo desde 1975 hasta 1993.

[5] El Acuerdo de Schengen fue firmado en 1985 por Francia, Alemania y los países del Benelux (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo). Actualmente forman parte del espacio Schengen todos los países de la UE además de Islandia, Noruega y Suiza, salvo Bulgaria, Chipre, Irlanda, el Reino Unido y Rumania.

[6] Véase LAVENEX, S. y WALLACE, W. (2005), “Justice and Home Affairs. Towards a ‘European Public Order’”, en Wallace, W., Wallace, H., Pollack, M.A., y Mark, A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press: Oxford, (5ª ed.), pp. 457-510.

[7] Para un análisis detallado de las nuevas disposiciones en inmigración y asilo en el Tratado de Lisboa, véase PEERS, S. (2008), “Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competent and Decision-Making in the Treaty of Lisbon”, *European Journal of Migration and Law*, nº 10, pp. 219-247.

[8] Los Estados miembros no han renunciado, sin embargo, al derecho a establecer el número de admisiones en su territorio de trabajadores de terceros países. Véase *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, versiones consolidadas del Tratado de

la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la UE en el *DOUE* C 115/73 de 9 de mayo de 2008, art. 79.3. 5.

[9] El Programa de Tampere fue aprobado en el seno del Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999. Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1999), *Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones de la Presidencia*, octubre de 1999, disponible en

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00200-r1.es9.htm

[10] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2004), *El Programa de la Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*, 16054/04, 13 de diciembre de 2004.

[11] Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009), *El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, 17024/09, 2 de diciembre de 2009.

[12] Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1999), *op. cit.*, párrafo 11.

[13] El acuerdo de readmisión es la única medida de la dimensión exterior de la política exterior citada de forma expresa en el derecho primario. Véase Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, *op. cit.*, art. 79.3.

[14] Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002), *Consejo Europeo de Sevilla. Conclusiones de la Presidencia*, junio, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/72639.pdf, párrafos 33 y 36.

[15] El Planteamiento global sobre la inmigración fue lanzado en la reunión informal de Hampton Court, bajo Presidencia británica en el segundo semestre de 2005. Ha permitido desde entonces a la Comisión impulsar la política de inmigración de la UE.

[16] Se trata del marco analítico del proyecto I+D+i EUPROX: Coordinación, Internacionalización y Europeización en la Proximidad de la Unión Europea (Mediterráneo y Europa Oriental), llevado a cabo por el Observatorio de Política Exterior Europea y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (SEJ2006-03134/CPOL). Véase BARBÉ, E. *et al.* (2009), "Drawing the neighbours closer... to what? Explaining emerging patterns of policy convergence between the EU and its neighbours", *Cooperation and Conflict*, nº 44 (4), pp. 378-399.

[17] Véase SCHIMMELFENNIG, F. y SEDELMEIER, U. (2005), "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe", en Schimmelfennig y Sedelmeier, U., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.

[18] El término gobernanza externa – *external governance* – ha sido acuñado por Lavenex. Parte de los estudios de europeización de terceros países, añadiendo además de la adopción del acervo propiamente dicho la participación de terceros países en las estructuras de toma de decisiones de la Unión. Véase Lavenex, S. (2004), "EU external governance in 'wider Europe'", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, nº4, pp. 680-700.

[19] La UE y Rusia comparten 2.500 km. de frontera. Rusia es limítrofe con Finlandia, Estonia, Letonia. Por su parte, el *oblast* de Kaliningrado colinda con Lituania y Polonia.

[20] Más de un 8,4% de la población total rusa, unos 12 millones de personas, es inmigrante, en gran parte procedente de países del espacio exsoviético. Dato extraídos del Informe de Inmigración de Naciones Unidas, Informe de población, publicado por el Departamento de economía y ciencias sociales, octubre de 2006.

[21] Véase SMITH, K.E. (2005), "The Outsiders: the European Neighbourhood Policy", *International Affairs*, vol. 81, nº 4, pp. 757-773.

[22] Las negociaciones para la aprobación del acuerdo siguen sin llegar a buen puerto. Sin ir más lejos, en la última Cumbre UE-Rusia de Estocolmo el 18 de noviembre de 2009 no se hizo público ningún compromiso a este respecto. Véase la nota de prensa en

http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_676.htm (último acceso el 3 de febrero de 2009).

[23] Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003), *Reglamento por el que se establece un documento específico de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular y el Manual común*, 693/2003, 14 de abril de 2003. Para un análisis detallado del régimen de tránsito facilitado en Kaliningrado, véase LOPATA, R. (2008), "Kaliningrado y las Relaciones UE-Rusia: ¿Obstáculo u oportunidad?", *Documentos CIDOB Europa*, nº 3, Barcelona: Fundació CIDOB.

[24] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-RUSIA (2005), *Road Map for the Common Space on Freedom, Security and Justice*, 10 de mayo de 2005.

[25] Desde la Comisión se insiste, sin embargo, en que la readmisión de nacionales de terceros países no supone ningún problema en la práctica, dado que los criterios para la readmisión de éstos son más restrictivos que si se tratara de nacionales del propio país. Entrevista a un funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 29 de mayo de 2009.

[26] Entrevista a un funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 29 de mayo de 2009.

[27] Todos los Estados miembros excepto Dinamarca firmaron el acuerdo.

[28] Además de que se hayan aprobado los acuerdos de facilitación de visados con Ucrania y Moldova o se esté negociando un acuerdo de readmisión con Georgia, se ha propuesto incluso iniciar las negociaciones para el acuerdo con el vecino menos cooperativo del área: Belarus. Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Council Conclusions on Belarus, 2974ª reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, Bruselas, 17 de noviembre de 2009.

[29] Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

[30] El acervo de Dublín establece los criterios de distribución de solicitudes de asilo entre los Estados miembros de la UE, con el fin de evitar la posibilidad de solicitarlo en más de un Estado miembro y en aplicación del principio de responsabilidad compartida. Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003), *Reglamento 343/2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país*, DO L 50, 25 de febrero de 2003.

[31] La ciudad ucraniana de Lviv extiende su área de influencia más allá de la frontera con Polonia, a lo largo del territorio que constituye la entidad histórica de Galitzia.

[32] EMERSON, M., NOUTCHEVA, G. y POPESCU, N. (2007) "The European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus'", *CEPS Policy Brief*, nº. 126, Bruselas: Centre for European Policy Studies, marzo de 2007.

[33] Cifras extraídas del Informe de Inmigración de las Naciones Unidas, Informe de Población, publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, octubre de 2006.

[34] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-UCRANIA (2009), *Provisional EU-Ukraine Association Agenda*, UE-UA 1056/2/09 Rev 2, Bruselas, 15 de octubre.

- [35] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-UCRANIA (2001), *EU Action Plan on Justice and Home Affairs in Ukraine*, 14228/01, 23 de febrero.
- [36] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-UCRANIA (2005), *EU-Ukraine Neighbourhood Action Plan*, 1051/05, 23 de febrero, p. 20.
- [37] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-UCRANIA (2006), *Revised EU-Action Plan on Freedom, Security and Justice*, 9098/06, 8 de mayo.
- [38] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-UCRANIA (2006), *op. cit.*, p. 3.
- [39] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-UCRANIA (2005), *op. cit.*, p. 3, apartado 5.
- [40] Nos referimos a normas del Consejo de Europa o la Organización Internacional de los Trabajadores, organizaciones que han regulado especialmente los derechos de los trabajadores inmigrantes.
- [41] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-MOLDOVA (2005), *EU-Moldova Action Plan*, disponible en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf
- [42] Los manifestantes exigían la anulación de las elecciones parlamentarias en las que había salido vencedor el Partido Comunista.
- [43] Un artículo de opinión de la prensa moldava afirma que “el camino de la adhesión de la República de Moldova a la Unión Europea [...] constituye, de hecho, en la actualidad la idea nacional del país”. Traducción del rumano. Véase Asarov, B., “Aderarea al UE ca idee națională a Republicii Moldova”, *Moldova Azi*, 24 de febrero de 2009, disponible en <http://www.azi.md/ro/comment/9587>
- [44] Traducción del rumano. Declaraciones de Vlad Filat en el curso de una visita a la Unidad Territorial Autónoma de Gagauzia, 9 de febrero de 2009. Disponible en <http://www.azi.ml/ro/story/9222>
- [45] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-MOLDOVA (2005), *op. cit.*, párrafo 44.
- [46] Un funcionario de la Comisión Europea respondió que era ‘inimaginable’ lanzar un diálogo de visados con el Presidente Voronin en el poder. Entrevista a un funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, abril de 2009.
- [47] Véase CONSEJO DE COOPERACIÓN UE-MOLDOVA (2009), *EU-Republic of Moldova Cooperation Council*, Bruselas, 21 de diciembre, p. 2.
- [48] En opinión de la fuente consultada, la mejor vía para la liberalización de visados es la ‘Hoja de ruta’ ideada para los Balcanes occidentales, que ha dado sus frutos con la supresión de visados en ARYM (Antigua República Yugoslava de Macedonia), Montenegro y Serbia en noviembre de 2009. Entrevista a una funcionaria de la Misión de Moldova ante la UE, Bruselas, 23 de abril de 2009.
- [49] Al mismo tiempo se abrió otra Oficina Común de Solicitud de Visados en Montenegro.
- [50] En el espacio Schengen, sólo se estipula la competencia para tramitar visados comunes de corta duración (hasta tres meses), siendo los de larga duración competencia de cada Estado. Véase Tratado de Lisboa, *op. cit.*, art. 77. 2. a.
- [51] Véase COMISIÓN EUROPEA (2007), *Comunicación sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países*, COM 248 final, 23 de mayo. Véase CARERRA, S. y HERNÁNDEZ i SAGRERA, R. (2009), “The Externalisation of the EU’s Labour

Immigration Policy. Towards mobility or insecurity partnerships?”, *CEPS Working Document*, nº 321, Bruselas: Centre for European Policy Studies, octubre.

[52] La migración circular consiste en un tipo de contratación temporal que contempla la posibilidad de emplear de nuevo a los inmigrantes trabajadores. Se trata de un concepto muy extendido entre organizaciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco Mundial.

[53] EURODAC es el sistema de base de datos creado en 2003 cuya función es almacenar datos biométricos de los solicitantes de asilo con el fin de facilitar la tarea de examen de solicitud de asilo de los Estados miembros. Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2000), *Reglamento 2725/2000 relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín*, DO L 316, 11 de diciembre.

Referencias bibliográficas

Barbé, E. *et al.*, (2009) “Drawing the neighbours closer... to what? Explaining emerging patterns of policy convergence between the EU and its neighbours”, *Cooperation and Conflict*, nº 44 (4), pp. 378-399.

Carrera, S. y Hernández i Sagrera, R. (2009), “The Externalisation of the EU’s Labour Immigration Policy. Towards mobility or insecurity partnerships?”, *CEPS Working Document*, nº 321, Bruselas: Centre for European Policy Studies.

Comisión Europea (2007), *Comunicación sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países*, COM 248 final, 23 de mayo de 2007.

Consejo de Cooperación UE-Moldova (2005), *EU-Moldova Action Plan*, disponible en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf

Consejo de Cooperación UE-Moldova (2009), *EU-Republic of Moldova Cooperation Council*, 17732/09, Bruselas, 21 de diciembre de 2009.

Consejo de Cooperación UE-Rusia (2005), *Road Map for the Common Space on Freedom, Security and Justice*, 10 de mayo de 2005.

Consejo de Cooperación UE-Ucrania (2001), *EU Action Plan on Justice and Home Affairs in Ukraine*, 14228/01, 23 de noviembre de 2001.

Consejo de Cooperación UE-Ucrania (2005), *EU-Ukraine Neighbourhood Action Plan*, 1051/05, 23 de febrero de 2005, p. 20.

Consejo de Cooperación UE-Ucrania (2006), *Revised EU-Action Plan on Freedom, Security and Justice*, 9098/06, 8 de mayo de 2006.

Consejo de Cooperación UE-Ucrania (2009), *Provisional EU-Ukraine Association Agenda*, UE-UA 1056/2/09 Rev 2, Bruselas, 15 de octubre de 2009.

Consejo de la Unión Europea (1999), *Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones de la Presidencia*, octubre de 1999, disponible en

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00200-r1.es9.htm

- Consejo de la Unión Europea (2000), *Reglamento 2725/2000 relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín*, DO L 316, 11 de diciembre de 2006.
- Consejo de la Unión Europea (2002), *Consejo Europeo de Sevilla. Conclusiones de la Presidencia*, junio, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/72639.pdf
- Consejo de la Unión Europea (2003), *Reglamento 343/2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país*, DO L 50, 25 de febrero de 2003.
- Consejo de la Unión Europea (2003), *Reglamento 693/2003 por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular y el Manual común*, DO L 99, 17 de abril de 2003.
- Consejo de la Unión Europea (2004), *El Programa de la Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*, 16054/04, 13 de diciembre de 2004.
- Consejo de la Unión Europea (2009), *Council Conclusions on Belarus*, 2974ª reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, Bruselas, 17 de noviembre de 2009.
- Consejo de la Unión Europea (2009), *El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, 17024/09, 2 de diciembre de 2009.
- Emerson, M., Noutcheva, G. y Popescu, N. (2007) "The European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus'", *CEPS Policy Brief*, nº 126, Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- Lavenex, S. (2004), "EU external governance in 'wider Europe'", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, nº 4, pp. 680-700.
- Lavenex S. y Wallace, W. (2005), "Justice and Home Affairs. Towards a 'European Public Order'?", en Wallace, W., Wallace, H., Pollanck, M.A. y Mark, A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 457-510.
- Lopata, R. (2008), "Kaliningrado y las Relaciones UE-Rusia: ¿Obstáculo u oportunidad?", *Documentos CIDOB Europa*, nº 3, Barcelona: Fundació CIDOB.
- Monar, J. (2001), "The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº 4, pp. 747-764.
- Peers, S. (2008), "Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon", *European Journal of Migration and Law*, nº 10, pp. 219-247.
- Schimmelfennig, F. y Sedelmeier, U. (2005), "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe", en Schimmelfennig y Sedelmeier, U., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Smith, K.E. (2005), "The Outsiders: the European Neighbourhood Policy", *International Affairs*, vol. 81, nº 4, pp. 757-773.